

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk, ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOŚ, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Jerzy Jendrośka

Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym - stan prac

Część II

W dniu 30 marca 2000 roku przyjęte zostało tzw. wspólne stanowisko w sprawie projektu dyrektywy o ocenie oddziaływania na środowisko pewnych planów i programów (Common Position EC No 25/2000). Przyjęty w ten sposób projekt dyrektywy ogłoszony został w organie publikacyjnym w maju 2000r. (Official Journal 2000/C 137/110).

Dyrektywa, w myśl projektu, będzie składała się z preambuły, 13 artykułów oraz 2 załączników. Kluczowe znaczenie merytoryczne mają zwłaszcza artykuły 1 - 9. Artykuł 1 określa cel przyświecający uchwaleniu Dyrektywy, artykuł 2 poświęcony jest definicjom, artykuł 3 ustala zakres obowiązywania wymogów określonych w Dyrektywie, zaś artykuły 4 - 9 regulują poszczególne etapy procedury OOS w odniesieniu do programów i planów.

Celem proponowanej Dyrektywy, według artykułu 1 i wskazówek zawartych w punktach 1 do 5 preambuły jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do zintegrowania wymagań ochrony środowiska w opracowywaniu planów i programów

dotyczących różnych sektorów gospodarki, a tym samym praktycznej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju zgodnie z Artykułem 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

Zakres

Kluczowe dla Dyrektywy pojęcia określone są w artykule 2. Najważniejszą rolę odgrywa definicja „planów i programów”, gdyż wytycza ona zakres przedmiotowy Dyrektywy. Zgodnie z tą definicją przedmiotem Dyrektywy są plany i programy:

- przygotowywane przez organy administracji szczebla centralnego, regionalnego lub lokalnego w celu ich uchwalenia przez te organy lub przez organy przedstawicielskie,
- których przygotowanie wymagane jest przez przepisy prawa.

Zakres obowiązywania Dyrektywy doprecyzowany jest w artykule 3. Przyjęto tutaj sposób selekcji nieco podobny jak w Dyrektywie 337/85 dotyczącej OOS w odniesieniu do projektów inwestycyjnych – w przypadku pewnych rodzajów planów i programów wykonanie oceny jest zawsze wymagane, w przypadku innych zaś Dyrektywa nakazuje władzom danego kraju ustalenie, czy wykonanie oceny jest niezbędne.

W artykule 3 ustęp 1 Dyrektywy zapisano wymóg przeprowadzenia oceny planów i programów mogących mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Bliżej sprecyzowane jest to w ustępach 2 do 4. Tak więc ocena wymagana jest z założenia dla:

- a) wszystkich programów i planów z dziedziny rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki oraz gospodarki przestrzennej i zagospodarowania terenu, które wyznaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć należących do rodzajów projektów inwestycyjnych wymienionych w aneksie I i aneksie II do Dyrektywy 85/337,
- b) wszystkich programów i planów, które zgodnie z Dyrektywą 92/43 w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, wymagają wykonania oceny.

W stosunku do powyższych rodzajów planów i programów sama Dyrektywa niejako przesądza, że mogą one „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”, a więc z założenia wymagają oceny. Dopuszcza jednak w art.3 ust.3 pewne wyjątki od tej reguły. W przypadku bowiem tych spośród wymienionych w ust.2 planów i programów sporządzanych na szczeblu lokalnym, które określają sposób użytkowania niewielkich obszarów, jak również w przypadku niewielkich zmian w planach i programach, o których mowa w art.3 ust.2 – Dyrektywa nakazuje odpowiednim władzom państw członkowskich ustalenie czy mogą one „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko”, a zatem czy wymagają oceny.

Podobnie też Dyrektywa wymaga w ust.4 dokonania ustalenia czy „znaczące oddziaływanie na środowisko” mogą mieć (a zatem wymagają oceny) też inne, niż wymienione w ust.2, plany i programy, które wyznaczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń dopuszczających realizację konkretnych przedsięwzięć. Zwrócić można uwagę, iż mówi się tutaj o przedsięwzięciach w ogóle, a więc niekoniecznie należących do rodzajów projektów inwestycyjnych wymienionych w aneksie I i aneksie II do Dyrektywy 85/337.

Sposoby i kryteria selekcji

W art.3 ust.5 Dyrektywa przewiduje, iż ustalenie czy programy i plany, o których mowa w ust.3 i 4 mogą „mieć znaczące oddziaływanie na środowisko” (a zatem wymagają oceny) może następować albo w sposób indywidualny (tzn. każdorazowo w przypadku organ będzie to ustalał) albo też poprzez generalne określenie kategorii programów i planów, albo w końcu – poprzez kombinację obydwu metod. Zawsze jednak w tym celu należy stosować kryteria selekcji określone w aneksie II do Dyrektywy (podobne nieco do kryteriów selekcji stosowanych w Dyrektywie 85/337, przy czym jednak kluczowym kryterium jest stopień w jakim dany plan lub program rzeczywiście wyznacza ramy dla konkretnych przedsięwzięć - odnośnie zwłaszcza ich lokalizacji, charakteru czy wielkości).

Wyjątki

Zgodnie z art.5 ust.8 wymagania Dyrektywy nie dotyczą:

- planów i programów przygotowywanych wyłącznie z uwagi na względy obrony narodowej lub stanów zagrożenia,
- planów i programów finansowych i budżetowych,
- planów i programów przygotowywanych na okres 2000-2006/7 w związku z przepisami o funduszach strukturalnych (rozporządzenie Rady nr 1260/199) oraz przepisami o pomocy dla terenów wiejskich (rozporządzenie Rady nr 1257/1999).

W przypadku tych ostatnich planów i programów warto zauważyć, iż mimo, że nie objęte są Dyrektywą to na mocy wymienionych wyżej przepisów regulujących ich tworzenie są one przedmiotem swego rodzaju oceny oddziaływania na środowisko. Stąd też w art.11 ust.4 Dyrektywa przewiduje wykonanie przez Komisję Europejską specjalnego raportu określającego na ile spełniają one cele stojące przed Dyrektywą.

Procedura oceny

Na ocenę środowiskową programu lub planu (bo taką nazwą posługuje się Dyrektywa – „environmental assessment”) składa się w myśl art.2 b):

- przygotowanie raportu OOS (zwanego raportem środowiskowym),
- przeprowadzenie konsultacji,
- uwzględnienie w decyzji wyników raportu i konsultacji,
- podanie do publicznej wiadomości planu lub programu wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje, o których mowa w art.9.

Taka ocena, zgodnie z art.4 ust.1 powinna być przeprowadzona podczas przygotowywania planu czy programu i zanim zostanie on przyjęty lub przesłany do przyjęcia przez organ przedstawicielski. Może być ona, podobnie jak OOS dotycząca projektów według dyrektywy 85/337, albo zintegrowana z istniejącymi procedurami decyzyjnymi albo stanowić samodzielną procedurę regulowaną odrębnie.

Raport środowiskowy i ustalanie jego zakresu

Omawiana Dyrektywa, w przeciwieństwie do Dyrektywy 85/337 posługuje się wyraźnie terminem raportu środowiskowego (warto zauważyć, że aby uniknąć wszelkich niejasności nie zastosowano tutaj znanego niektórym systemom terminu „environmental statement”, mówi się natomiast o „environmental report”). Raport środowiskowy jest zgodnie z art.5 ust.1 wymagany zawsze, przy czym jego zakres oraz poziom szczegółowości określony być powinien każdorazowo w konsultacji z organami ochrony środowiska, biorąc pod uwagę między innymi szczebel procesu decyzyjnego, treść i charakter samego planu czy programu, a także i potrzebę unikania niepotrzebnego powielania pracy. Pewne formalne elementy są jednak wymagane zawsze; w samym art.5 ust.1 wyraźnie wymaga się by w raporcie przedstawiono potencjalne znaczące oddziaływania na środowisko oraz „rozsądne” warianty alternatywne. Szczegółowe wymagania pod adresem raportu (podobne do wymagań zawartych w aneksie IV do znowelizowanej Dyrektywy 85/337) określa aneks I do Dyrektywy.

Konsultacje społeczne

Podobnie, jak w przypadku Dyrektywy 85/337, również i projektowana Dyrektywa zawiera rozbudowane obowiązki co do konsultacji społecznych. Widać tutaj wyraźnie (co zresztą podkreśla też i Komisja w uzasadnieniu) chęć implementacji Konwencji z Arhus. Zawarta w art.2 d) projektu Dyrektywy definicja „społeczeństwa” przejęta jest z Konwencji, podobnie jak i zobowiązanie do „zidentyfikowania” społeczeństwa, któremu przysługują określone w Dyrektywie uprawnienia do uczestniczenia w konsultacji. Warto zwrócić uwagę, iż w ślad za Konwencją wyraźnie nakazuje się tutaj przyznanie tych uprawnień również i organizacjom ekologicznym tzn. tym, które działają na rzecz ochrony środowiska.

Określenie szczegółowych rozwiązań co do trybu konsultacji Dyrektywa zostawia państwom członkowskim, nakazując jednak aby stworzyły wczesną i skuteczną możliwość zapoznania się i wyrażenia przez społeczeństwo swoich opinii na temat zarówno projektu samego planu, jak i raportu strategicznej OOS. Konieczne jest także, zgodnie z art.9, podanie do publicznej wiadomości:

- a. uchwalonego programu lub planu,
- b. oświadczenia przedstawiającego:
 - sposób, w jakim uwarunkowania środowiskowe zostały uwzględnione w planie lub programie oraz raporcie OOS,
 - opinie wyrażone w trakcie konsultacji, w tym też wyniki konsultacji transgranicznych,

- uzasadnienie przyczyn uchwalenia plan lub programu w świetle rozpatrywanych wariantów alternatywnych.

Konsultacje transgraniczne

Proponowana Dyrektywa zawiera rozbudowane postanowienia dotyczące obowiązku konsultacji ze społeczeństwem i władzami innych krajów członkowskich potencjalnie narażonych skutkami realizacji rozpatrywanego planu lub programu. Są one wzorowane na podobnych zobowiązaniach obowiązujących w przypadku konkretnych projektów inwestycyjnych.

Postanowienia końcowe

W ciągu 3 lat od wejścia Dyrektywy w życie państwa członkowskie mają obowiązek jej implementacji. W ciągu 5 lat od jej wejścia w życie Komisja Europejska powinna przedstawić raport z jej wykonania wraz z propozycjami ewentualnych poprawek.

Dr Jerzy Jendrośka,
Centrum Prawa Ekologicznego,
Wrocław